

О. І. Васильєва,
д. держ. упр., доцент професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України
Ю. В. Давидова,
д. мед. н., доцент, професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президентові України

ПІДГОТОВКА ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

У статті проаналізовано досвід розвинених країн світу, а саме: США, Канади, Росії щодо підготовки вищого корпусу державних службовців.

The article analyzes the experience of developed countries, namely: USA, Canada, Russia and the training of senior civil servants.

Ключові слова: державні службовці, вищий корпус державної служби, підготовка вищого корпусу державних службовців.

Key words: civil servants, senior civil service, training senior civil servants.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Останніми роками в розвинених країнах світу спостерігаються реформи державного управління, спричиненні тенденціями розмежування політики та управління, проблемами фінансового управління та управління людськими ресурсами, процесами глобалізації та стрімкого розвитку інформаційних технологій, надання якісних послуг населенню тощо. У цьому контексті зростає значення професіоналізму управлінців, особливо тих, хто займає посади на вищих щаблях системи управління державою.

Головною метою даної статті є аналіз світового досвіду щодо підготовки вищого корпусу державних службовців.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Переважна більшість країн-членів Європейського Союзу (далі — ЄС) мають спеціальні підходи до управління вищим корпусом державної служби, виділяючи його (формально чи неформально) в окрему групу. Лише 3 з 27 країн-членів ЄС (Литва, Чехія, Угорщина) жодним чином не виокремлюють вищий корпус в системі державної служби. Решту країн-членів ЄС можна поділити на три умовні групи:

— держави, у яких вищий корпус державної служби має формально окремий статус, існують окремі органи управління вищим корпусом державної служби і спеціальні умови для служби представників вищого корпусу (Велика Британія та Нідерланди);

— держави, у яких вищий корпус державної служби має формальний статус і спеціальні умови служби, але для управління ним відсутній спеціальний державний орган (Бельгія, Італія, Мальта, Польща, Португалія та Румунія);

— держави, у яких вищий корпус державної служби має спеціальні умови для служби, але формально не виділений у окремий корпус (Австрія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Латвія, Люксембург, Німеччина, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Франція, Швеція).

Під спеціальними умовами для служби вищого корпусу державної служби мають на увазі одну або кілька умов з такого переліку:

- спеціальні процедури добору державних службовців;
- вимоги проходження спеціального іспиту або тренінгу для новопризначених службовців;
- окрема система працевлаштування;
- терміни призначення на посади;
- наявність спеціальної підтримки для вищого корпусу державної служби;
- спеціальні виплати або пільги, режим робочого часу тощо.

Велика Британія та Нідерланди створили спеціальні інституції з питань управління вищим корпусом держслужби — Офіс оцінки спроможностей державної служби (Civil Service Capability Group) при Кабінеті Міністрів Великої Британії (Cabinet Office) та Офіс для вищого корпусу державної служби (ABD), що є частиною Міністерства внутрішніх справ. Створення таких інституцій дало змогу приділити більше уваги вищому корпусу державної служби, створити відповідну корпоративну культуру, збільшити міжміністерську мобільність представників вищого корпусу державної служби, організувати спеціальні заходи їх підтримки та професійного розвитку. В інших країнах — членах ЄС представники вищого корпусу державної служби управляються централізовано (Кіпр, Литва, Люксембург, Мальта, Польща, Португалія, Словаччина) або децентралізовано (Австрія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Італія, Латвія, Німеччина, Румунія, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Швеція).

Розглянемо досвід таких країн, як США, Канада, Росія, щодо підготовки вищого корпусу державної служби.

Вища виконавча служба (Служба вищих керівників — Senior Executive Service) створена у федеральних органах влади США в 1979 р. у процесі проведення реформи державного управління. Метою її створення було забезпечення кадрового резерву як для кар'єрних, так і для політичних службовців. Вища виконавча служба представляє окрему персональну систему в органах виконавчої влади, яка налічує біля 8 тис. кар'єрних і не кар'єрних службовців, що займають ключові посади в 75 відомствах і займають про-

міжне положення між політичними керівниками, які призначаються президентом, й іншими федеральними державними службовцями. Безпосереднє управління цією групою здійснює спеціальний відділ (Office of executive & management policy), створений в 1993 р., що відповідає за координацію роботи федеральних відомств і Управління персоналом, до складу якого він входить.

Приймод на посади вищих керівників державної служби базується на принципах конкурентності та відкритості. Щоб зайняти відповідну державну посаду, необхідно пройти конкурсні іспити та перемогти у відкритій конкуренції з іншими кандидатами. Крім конкурсу, існує альтернативний шлях вступу — через участь у спеціальній навчальній програмі.

Кандидат проходить конкурсні іспити, визначаються спеціальні кваліфікаційні вимоги. Відбір кандидатів здійснюється за кількома критеріями: наявність управлінського досвіду у всіх сферах компетентності; наявність спеціальних і унікальних якостей, які забезпечують успіх в роботі; успішне проходження спеціальних навчальних програм для керівників.

Усі кандидати оцінюються у відповідності до моделі управлінської компетентності. Міністерства резервують вакансії, інформацію про які служба управління персоналом публікує кожні два тижні. Члени SES (Senior Executive Service) можуть займати посади всередині SES незалежно від своєї початкової посадової позиції, мають підвищений порівняно з іншими службовцями рівень зарплати, право на отримання президентської нагороди. Відомство може доплачувати таким керівникам до 25 % від окладу.

Модель "Основи кваліфікації керівника" для вищих федеральних державних службовців у США включає такі основні компоненти:

- керівництво змінами: бачення, сприйняття зовнішнього середовища, творчість та інновації, стратегічне мислення, постійне навчання, еластичність, гнучкість, мотивація щодо надання послуг;

- керівництво персоналом: управління конфліктами, розуміння культурних факторів, формування команди, чесність;

- управління ресурсами: фінансами, людськими ресурсами, технологіями;

- досягнення результатів: відповідальність, вміння вирішувати проблеми, підприємливість, рішучість, орієнтація на споживачів, адміністративні навички;

- комунікації та формування коаліції: усні комунікації, письмові комунікації, ведення переговорів, створення союзів і партнерство, розуміння політичних факторів, навички міжособистісного спілкування.

Федеральний інститут управління, Східний і Західний Центри розвитку управління (Federal Executive Institute, Western & Eastern Management Development Centers), що існують 30 років, готують державних службовців [3]. Тісно співпрацюють з офісом управління персоналом, агенцією людських ресурсів Федерального Уряду (US Office of Personnel Management, the Federal Government's Human Resources Agency) та університетами з питань підготовки магістерських програм (MPA, Executive MPA) з державного управління, управління людськими ресурсами для вищих федеральних службовців; магістерські програми, дипломні та сертифікаційні програми з управління [3].

Особлива увага приділяється навчанню вищих чиновників і розробці програм, спрямованих на розвиток окремих сфер компетенції керівників. Пропонуються такі навчальні програми: "Управління персоналом" (1 тиждень), "Управління за результатами" (1 тиждень), "Управління ресурсами" (3 дні), "Переговори на основі інтересів" (2 дні), "Управління змінами і формування коаліцій" (2 тижні).

Існує біля 70 курсів і семінарів, зокрема за напрямками: лідерство, оцінювання, державні послуги, комунікації, національна політика, стратегічне планування тощо.

У США основна проблема, з якою зіштовхуються вищі посадовці, — це більш складне, нерівноважене, нестійке та ризиковане середовище. Вирішуючи термінові, різноманітні та, в більшості випадків, суперечливі завдання, посадовці повинні демонструвати високий рівень спроможності досягати результатів і так організувати роботу, щоб внесок підлеглих був максимальним.

На думку американських високопосадовців, відповідь на сучасні виклики потребує таких компетенцій:

- 1) адаптивність (приспособність) задля протистояння проблемам, надання пропозицій щодо вирішення нових викликів, набуття необхідних навичок;

- 2) здатність вести переговори, що стосуються діяльності міністерств (установ), контрактів з приватним сектором та відносин із зацікавленими групами та ЗМІ;

- 3) адекватна оцінка діяльності службовців (управлінців, менеджерів), наприклад, здатність утримувати талановитих працівників, управління змінами, досягнення якнайкращих результатів тощо;

- 4) лідерство, включаючи взаємини з громадою, працівниками та колегами, здатність працювати в команді;

- 5) управління знаннями, наприклад, здатність управляти інформацією, ефективне використання експертних та інтелектуальних знань і умінь інших;

- 6) управління персоналом, включаючи здатність добирати кандидатів, які підходять для державної служби;

- 7) вміння долати труднощі управлінського середовища [1, с. 4].

У Росії посади державної служби поділяють на посади федеральної державної цивільної служби, посади державної цивільної служби суб'єктів федерації, військові посади та посади правоохоронної служби.

У відповідності до федерального закону про види державної служби державним службовцям присвоюються класні чини, дипломатичні ранги, військові та спеціальні звання. Співвідношення класних чинів, дипломатичних рангів, військових та спеціальних звань встановлюється Указом Президента Російської Федерації (далі — РФ).

Для громадян, що проходять державну цивільну службу суб'єктів РФ, встановлюються чини. До вищих державних посад федеральної державної цивільної служби належать посади керівників, консультантів та частково — головних виконавців.

Для заміщення посад державної служби створюються: федеральний кадровий резерв, кадровий резерв у федеральному державному органі, кадровий резерв суб'єкта Російської Федерації і кадровий резерв у державному органі суб'єкта РФ.

Створено також Федеральний закон "Про систему державної служби Російської Федерації", Федеральний Закон "Про основи державної служби", Указ Президента Російської Федерації "Про кваліфікаційні вимоги до державних посад федеральної державної служби", Указ Президента "Про додаткові заходи з підготовки державних службовців", Указ Президента Російської Федерації "Про кваліфікаційні вимоги до стажу державної служби або стажу роботи за спеціальністю для федеральних цивільних службовців" [2].

Відповідно до Положення про конкурс на заміщення вакантної посади державної служби РФ поза конкурсом призначаються:

- а) державні службовці на посади категорії "керівники", "помічники" (консультанти) та "керівники", призначення і звільнення яких здійснюється Президентом РФ та Урядом РФ;

- б) при укладанні строкового службового контракту;
- в) при призначенні на посаду державного службовця, що перебуває в резерві.

При призначенні на посади за конкурсом оцінюється відповідність освіти, етапи проходження державної служби, інша трудова діяльність, знання Конституції Російської Фе-

дерації, федеральних законів стосовно виконання відповідних посадових обов'язків, а також результати інших методів оцінки професійних і особистісних якостей кандидатів, включаючи індивідуальну співбесіду, анкетування, проведення групових дискусій, написання реферату або тестування з питань, що стосуються виконання посадових обов'язків за вакантною посадою, на заміщення якої претендує кандидат.

Кваліфікаційні вимоги до стажу державної служби за спеціальністю для заміщення вищих посад федеральної державної служби — не менше шести років стажу державної служби або не менше семи років стажу роботи за спеціальністю. Цивільний службовець має право на загальних підставах брати участь у конкурсі незалежно від того, яку посаду він обіймає на період проведення конкурсу.

При оцінюванні професійних і особистісних якостей кандидатів конкурсна комісія виходить із відповідних кваліфікаційних вимог до вакантної посади та інших положень посадового регламенту за цією посадою, а також інших положень, встановлених законодавством Російської Федерації про державну службу.

Структура профілю компетентності розкривається через моделі посад — професіограми, що містять не лише кваліфікаційні, але й спеціальні вимоги.

Вимоги, що пред'являються до державного службовця відповідно до посади, можна об'єднати в декілька блоків.

- професійні (професійні знання, уміння, навички, аналітичні здібності та ін.);
- психологічні (уміння спілкуватися, комунікабельність, відповідальність, емоційна стійкість та ін.);
- фізіологічні (висока працездатність, добра фізична форма, витривалість та ін.);
- лідерські здібності.

Серед провідних цілей діяльності Російської академія державного управління при Президенті РФ виділяють такі навчання, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації вищого складу державних службовців, а також підготовка резерву [2].

На Управління Президента Російської Федерації з питань державної служби Президентом покладено функції взаємодії з РАДС при Президенті РФ з питань реалізації основних напрямів її діяльності.

Навчання в РАДС при Президенті РФ здійснюється за різними програмами:

- за програмою обсягом більше 500 годин видається диплом про професійну перепідготовку;
- за програмою короткотермінового навчання або участі у роботі тематичних і проблемних семінарів обсягом від 72 до 100 годин — посвідчення про підвищення кваліфікації;
- за програмою короткотермінового навчання обсягом понад 100 годин — посвідчення про підвищення кваліфікації.

За результатами навчання, що передбачене програмою обсягом більше 1000 годин, видається диплом про додаткову (до вищої) освіту.

Можна виділити також наступні додаткові програми.

1. "Муніципальне управління" з використанням WEB-CD технології за напрямками: правове забезпечення, кадрове забезпечення; організація й управління; економіка; соціальний розвиток.

2. "Актуальні питання державного і муніципального управління" з використанням мережевої технології (e-Learning) з індивідуальним вибором навчальних дисциплін.

Академія готує спеціалістів державної служби вищої кваліфікації через денну та заочну аспірантуру, докторантуру тощо [2].

Курси та семінари проводяться з проблем державної служби; кадрової і соціальної політики; правових основ російської державності, адміністративних реформ, вітчизняного і зарубіжного досвіду управління соціально-економіч-

ними і політичними процесами та ін.

У Канаді основні кроки розбудови системи розвитку вищого корпусу державної служби були зроблені у 80-х роках ХХ ст., коли Джеком Міньюном була заснована Школа вищого менеджменту, яка займалася розвитком лідерства. У 2004 р. була створена Школа державної служби Канади в результаті об'єднання трьох інституцій, а саме: Школи вищого менеджменту, Центру з вивчення мов та Центру менеджменту, навчання та розвитку. Школа є досить децентралізованою, з підрозділами в усіх регіонах країни.

Просування державних службовців по службі здійснюється відповідно до "системи заслуг" (merit system), їх здібностей, знань та умінь.

Канадська школа державної служби пропонує ряд відповідних, доступних навчальних продуктів, спрямованих на покращення навичок у різних сферах, вдосконалення основних компетенцій та розширення можливостей для вищих керівників.

Програми розвитку лідерства призначені для державних службовців, які виконали компоненти як базової програми з державного управління, так і програми підвищення кваліфікації, які прагнуть подальшого розвитку або поглиблення знань: комплексне управління людськими ресурсами та бізнес планування: курс для керівників вищої ланки (1 день); орієнтація вищих керівників (1 день), політика лідерства (6,5 днів), спроможність бути лідером у державній службі (3 дні) тощо.

Школою було розроблено 17 базових профілів компетенцій лідерства. Завдяки цій системі визначені базові питання, які стають підґрунтям для навчання, для оцінювання державних службовців, на їх основі кожен державний службовець складає індивідуальний план свого розвитку і знає, над чим треба працювати.

Існує програма, відповідно до якої формуються групи до 20 осіб, які мають потенціал до лідерства та могли б стати заступниками міністрів, їх направляють у три-чотири країни для набуття досвіду на період до двох тижнів.

Існують понад 1000 курсів он-лайн, у режимі дистанційного навчання, різні курси з державного управління, письмової комунікації тощо. Наразі розробляється форум, де можуть спілкуватися державні службовці на актуальні та важливі для них теми.

Усі державні службовці в Канаді, які вперше призначаються на службу, обов'язково проходять професійну орієнтацію. Крім того, якщо людина вперше призначається керівником будь-якого рівня, вона обов'язково повинна пройти навчання у цій Школі та після закінчення отримати відповідний сертифікат, без цього новопризначений не допускається до роботи.

Таким чином, останніми роками в розвинених країнах світу спостерігаються реформи державного управління, спричиненні тенденціями розмежування політики та управління, проблемами фінансового управління та управління людськими ресурсами, процесами глобалізації та стрімкого розвитку інформаційних технологій, надання якісних послуг населенню тощо. У цьому контексті зростає значення професіоналізму управлінців, особливо тих, хто займає посади на вищих щаблях системи управління державою.

Література:

1. Колісниченко Н.М. Управлінські компетенції високопосадовців розвинених країн // Інформаційний бюлетень "Бюрократ". — № 15—16 (92—93) від 29/08/2009. — С. 4.
2. Официальный веб-сайт Российской академии государственного управления при Президенте Российской Федерации: <http://www.rags.ru/gs/>
3. Federal Executive Institute, Western & Eastern Management Development Centers: www.leadership.opm.gov